

两岸女性公共事务参与状况对比分析

李 丹,莫海柳

(厦门大学 公共事务学院,福建 厦门 361005)

[摘 要] 女性参与公共事务是女性社会政治地位和国家政治民主程度的具体体现,是全面提高妇女地位、实现女性发展的核心内容和重要标志。两岸女性在公共事务参与的数量、层次、方式、效果、机制等方面均显示出同中有异、异中有同的特点。“同”来自于两岸中华女性所处的相同传统文化背景;“异”来自于两地不同的政治运作机制和社会经济发展水平。

[关键词] 两岸女性;公共事务参与;对比

[中图分类号] D 669 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1672 - 2590(2010)02 - 0078 - 06

女性参与公共事务是女性社会政治地位和国家政治民主程度的具体体现,是全面提高妇女地位、实现女性发展的核心内容和重要标志。女性参与公共事务是指女性作为一个群体参与国家政治生活和社会公共事务管理的资格或权利,具体表现为女性群体同男子一样行使管理国家政治、经济、文化、社会生活的权利及参与社会和国家的政务活动。女性参与公共事务可分为广义和狭义两种情况:广义参与既包括权利参与,也包括民主参与;既包括直接参与,也包括间接参与。如投票、选举、协商、建议、监督等;狭义参与仅为权利参与或直接参与,如参加政治机构、参加政治活动。本文所讨论的女性参与公共事务是广义参与,具体包括执政、体政、知政、议政等活动。其中“执政”,即女性出任各级政府、政党的领导者、管理者和决策者,担任各级领导职务、掌握政治权力,这是妇女参政的高级形式;“体政”是指女性在国家政府机关、企事业单位中从事管理工作和相关活动,如女公务员就是体政者;“议政”是指女性通过各种渠道对国家和社会事务的管理和决策提出合理化建议,借助各种舆论媒体发表对社

会事务的见解,经常与同事、家人、朋友谈论国家大事;“知政”则指女性经常了解关注世界大事,关心国家大事,关怀社区建设。执政、体政、议政、知政都是女性参与公共事务的重要形式。随着人的基本权利以及政治决策民主化的发展,女性参与公共事务日益普遍和广泛,内容、范围也更加广泛,既有政治活动,也有社会管理活动;既有国家垂直机构的权力参与,也有各类横向组织的民主参与。一个健康文明的社会,应当保障每个公民和个体都有参与公共事务决策的权利和机会——无论何种阶级、种族和性别,在阶级鸿沟、种族歧视基本得到消除的情况下,充分实现女性对公共事务的参与,是衡量一个国家或地区政治民主程度的重要考量。女性群体对国家和社会公共事务的参与,包括了妇女参与的人数是否众多,妇女参与的层次是高是低,妇女参与的方式如何,妇女参与对政治系统决策所产生影响的好坏强弱状况,等等。本文主要从两岸女性参与的人数、参与的层次、参与的方式、参与的强度几个方面来考察两岸女性参与公共事务的状况。

[收稿日期] 2010 - 02 - 06

[作者简介] 李 丹(1967 -),女,河南南阳人,厦门大学公共事务学院教授,博士。

中国大陆女性的政治权利是随着 1949 年全国解放而由国家全面赋予的,中国妇女未经激烈抗争与奋斗就获得了充分而普遍的政治权利,这是大陆女性的幸运,也是直到现在中国大陆的性别赋权指数一直高于我国人类发展指数、居于社会经济发展状况相似的发展中国家前列的原因。但在此后几十年的时间里,中国妇女对公共事务的参与一直在这种被动获取状态下裹足不前,女性参政的进程在享受新政府一次性地慷慨给予后大大趋缓。改革开放之后,随着社会经济的发展,女性的权利意识增强;加之冷战结束后全球化民主浪潮及女权运动的冲击,大陆女性参与公共事务的进程加快。但从整体上,大陆妇女的政治地位不如其经济地位更为突出。1995 年中国发布第一份《中国妇女发展纲要(1995—2000 年)》,强调指出必须要“保障妇女的各项政治权利,提高妇女参与国家和社会事务管理及决策的水平”。

相对于大陆女性而言,台湾女性对公共事务的参与虽然自觉意识萌发得早,但却充满了艰辛曲折。60 年代台湾步入社会经济发展的黄金时期,一些经济条件优越的女性通过参加妇女会、女青年会之类的妇女团体来间接表达自己的政治需求。70 年代,台湾“新女性主义”思想提出并形成,它通过演讲、座谈以及在报刊发表文章等方式,灌输新女性思想,掀起了台湾女性为自己权益奋斗的第一波高潮。但这一时期妇女参与政治还只是女性精英的话题。20 世纪 80 年代广大台湾妇女才开始较为普遍地参与社会政治生活。她们通过成立妇女非政府组织,施加女性的政治影响。90 年代以后,台湾妇女运动者与妇女团体开始积极争取与体制合作,增加女性对政治的直接参与。不少女性在政坛崭露头角,带来一股股“女性冲击波”,掀起女性从政的风潮。根据联合国发展委员会所公布的《2003 年人类发展报告》,台湾的性别权力指数(Gender empowerment measure, GEM,也译为“性别权能测定”)达到 0.651,当时列亚洲第一,显示出台湾女性公共事务参与的成果。

一、参与数量

女性参与公共事务的数量可以从多方面加以

衡量,但为了更简便地说明问题,国内外经常用女性担任重要职务的比例来衡量。国外通常指女性议员、女性内阁部长、女性高级管理人员所占的比例。在大陆通常指女性在全国人大代表、政协委员、领导干部中的比例及女性党员的比例;在台湾则主要指女性在立法院、行政院中的席位及女性党员的多少来衡量。

从大陆情况看,人民代表大会制度是中国的根本政治制度。十年来,在全国人民代表大会代表中,女代表的比例一直保持在 20% 以上,女性参与地方人民代表选举的比例达到 73.4%。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是中国的基本政治制度。中国共产党是执政党,妇女在中共党员中占有比例不断提高,2004 年,中共党员中的女党员人数为 1295.6 万人,占党员总人数的 18.6%,比 1995 年增长了 3 个百分点。第十七次全国代表大会代表中女性代表共 445 名,比十六大增加了 63 名,占 20.1%。各民主党派是参政党,是与中国共产党密切合作的友党。在中国八个民主党派中,女性占有较高比例,其中有七个党派女党员比例超过 30%。中国人民政治协商会议是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构,全国政协委员中女性委员的比例这些年来稳步增长,2008 年参加全国政协委员的妇女代表达到 17.7%。

台湾女性参与公共事务的进展不断在加快。以在台湾的政治体制中居于特殊重要地位的“立法院”立委为例,1995 年国民党执政时期立法委员 164 人中女性占 24 人,占总数的 14%。2000 年民进党“总统”陈水扁执政后,在内阁人事的安排上,采用了四分之一性别比例原则,起用了多位女性阁员。此举使得内阁中女性部长所占的比例从 15.6% 增加到 25.7%,也使得台湾女性担任内阁首长的全球排名跃升至前十名。^[1]2004 年,台湾“立法院”修改相关法案,规定“立委”人数减半,实行“单一选区两票制”,各党名单中,妇女名额不得低于二分之一。2008 年第七届的女性立委比例,在台湾妇女参政的历史上创下纪录,达到 30%。这在很大程度上得益于近几年大党尤其是国民党女党员数量的不断增长。2006 年上半年,国民党新增党员 6031 名,与 2005 年下半年相比增加了 117%;而在新党员中,女性所占比例高达

67.4%。^[2]为与民进党抗衡,连战、马英九等都非常重视国民党内女性党员比例。连战曾说,“未来执政要以两性平等为原则,要特别关心妇女参政,党的提名不少于 1/3,妇女名额不少于 30%。”目前台湾内阁阁员中女性比例超过 1/4,立委中女性比例超过 30%。

二、参与层次

参与层次是在参与数量基础上对女性参与公共事务质量的衡量,指女性参与在不同职务、不同层阶上的高低分布状况。目前全国共有 1500 多万女性官员,占全部干部的 38%。省部级以上女干部占全部省部级以上干部的 10.3%,厅局级女干部占全部厅局级干部的 12.9%,县处级女干部占全部县处级干部的 17.2%。从具体指标数据看,无论是在政府部门还是在政党的参与方面,越是决策高层,女性参与的比例就越低,存在“五多五少”的现象:即年纪大的多,年纪轻的少;副职多,正职少;虚职多,实职少;群团部门多,党政主干线和经济主战场少;机关党委书记和纪检组长多,正副职领导干部少。^[3]在干部人事制度改革中,很多地方都采取了妇女参政的倾斜措施,比如“定比例”、“优先原则”、“先进后出”等,但在具体操作中很多措施都流于形式。如在换届选举中,有些地方为了兼顾女代表的比例,竟让女代表做陪衬,既让她代表女干部,又让她代表女知识分子,还让她代表女科技人员,甚至让她代表民主党派。因此,出现了纷纷推举“无知下留少女”(无党派、知识分子、下过乡、留过学、少数民族、女性)参政选举的热潮,符合这种条件的女性命中率最高。另外,中国大陆女性参与公共事务的城乡差异较大,这是不同于台湾的地方。基层社区管理是女性参与公共事务最集中的领域,城镇妇女参与比例要大于男性,而农村女性参政比例仍然偏低。2005 年全国居民委员会成员中女性比例为 53.1%,而同年全国村民委员会成员中女性比例仅为 16.7%,参政比例大大低于男性,也低于城镇女性。^[4]台湾 2000 年政党轮替后,出现了第一位女性副总统吕秀莲、第一位女性行政院副院长叶菊兰,国会中的女性立委比例占 22%、女性阁员占 21%,明显高于同时期日本(10%)、南韩(5.9%)及新加坡(11.8%),显示台湾地区女

性参政较其他亚洲国家活跃。虽然进入权力结构的台湾女性增多了,但总的来说,这些女性位高权虚,象征意义大于实际意义。而大多数从政女性居于权力核心的少,进入高层的少,掌握实权的少,大多位于权力边缘。这一点两岸情况有类似之处。不同的是,台湾女性“立委”不仅学历高,而且很多拥有海外教育背景,问政风格犀利,外貌与绯闻引人注目,有人认为她们在很大程度上是“立法院的花瓶”。^[5]

三、参与方式

大陆女性从政官员大多都有在基层工作的经历,从提升的路径看,有政工型、劳模型、学者型、少数民族型等几种;不少女性通常是从一个副职升到更高的副职,有的身处领导职位的女性甚至从未担任过正职;绝大多数人没有家庭背景支持,她们从政的渠道及方式与男性官员一样,没有过多的性别色彩;然而,她们从政的职位则通常体现出女性的特色,如大多分管文教、卫生、科学及妇女领域;大陆的参政女性的学历比同等职务的男性偏高,绝大多数受过高等教育,理工科出身的居多,而且很少人有海外受教育的经历。

而在台湾,高层参政的女性可分为四类:绝大部分人的配偶或亲戚都曾经或现在涉足政坛,或是拥有雄厚的经济实力,或是具备高学历享誉学术界,或是不可或缺的原住民代表。不少女性出身地方派系有政治势力的家族,利用家族的丰厚资源参与竞选,有的作为政治受难者的家属而“代夫出征”。与东南亚部分国家(如巴基斯坦、印度、菲律宾等)有相似的模式,在性别关系相对传统保守的国家中,政治上显赫的家世有助于使女性参政得以跨越制度和文化障碍,出任重要领袖职位。2008 年 1 月新当选的女性立委,显示出“三高”的现象:除了高连任率、高学历外,高政治世家率是突出特点。高政治世家率特别明显地表现在区域新科女立委身上,清一色都有家族政治背景,例如彰化县第三选区郑汝芬(丈夫为彰化县议员谢典霖)、云林县第一选区的张嘉郁(其父亲为张荣味)、台南市第一选区的陈亭妃(父亲为前市议员陈佳照)、以及高雄县第四选区的江玲君(父亲为前国大江西源)。这三高的特色显示,女性参政的实力与背景同样重要,必须掌握不同

于一般女性所拥有的资源与条件。^[6]原住民身份也是台湾女性从政的一大优势。2006年4月出任国民党副主席的章仁香,被外界媒体普遍认为“代表原住民及妇女,这是国民党打造族群和谐的重要体现”。^[7]

作为台湾政治生活的重要组成部分,女性候选人特别注重在选举中展示自己的性别魅力。2001年10月,民进党19位女性“立委”参选人就在“立法院”门口举行联合造势记者会,先由3位妇女表达对政党间相互攻击、性骚扰、工作升迁的性别歧视等的高度不满;然后几个参选人分别扮演不同特质的“仙子”,揭露目前台湾政治领域里的黑暗现象,呼吁回归理性包容的从政特色。女性候选人潘维刚还推出内衣特卖会,用“香港小姐”李美凤等10位名女人的二手内衣来吸引妇女选票。另外,“辣妹助选团”也是女性候选人推销自己的重要手段之一,萧美琴就曾为吕秀莲“辣妹助选团”的主要成员之一,衣着性感的她在舞台上又唱又跳。有的女性候选人以姣好面貌吸引选民眼球,甚至在大庭广众面前以吸引选民注意。^[8]2006年2月,萧美琴、许淑华、吴思瑶三人为在市议员选举中拉抬声势而别出心裁,打扮成霹雳娇娃的造型,希望抢占新闻版面。看到媒体竞相捕捉镜头,萧美琴刻意指出:“我们对自己的脑袋,比对自己的身材还要有信心。”^[9]自称菜鸟阿琬的陈淑琬,是新党首次提名的年轻女生,此次为了在台中杀出一条迈向“立院”之路,竟然连婚纱礼服都穿上走秀。桃园县无党籍“立委”候选人王学慧不惜牺牲色相,穿着泳装站在橡皮艇上出场,可谓是奇招百出,为紧张选情增添无限柔情。媒体甚至还根据从政女性的外貌特征评出了“台湾政坛的七大美女”。^[10]这一点是台湾女性从政的独特风景,与大陆女性方正保守、中规中矩的从政风格有很大的不同。

四、参与效果

在参与效果方面,两岸女性参与公共事务的影响相当一致。

首先,女性参与公共事务的直接影响在于对男女平等的推动。只有使妇女参与到多层次的政治活动中,才能对政府决策产生重大影响,妇女的合法权益才能受到法律、政策、制度的保障,才有

可能从根本上消除一切歧视妇女的不和谐现象,为女性全面发展提供积极的条件。《妇女权益保障法》等一些法律的制定就是在女代表的提议和参与下实现的。女性领导在从政、参政期间所表现出的公仆意识、勤政廉政、自律自控能力、奉献精神 and 人格魅力在公众中所赢得的认同度,不但有助于她们在政治参与中维护自己人格的尊严,树立妇女从事领导职务的良好形象,更能提升女性政治地位、推动男女平等。吕秀莲在2007年6月曾指出,女性“应彰显出女性特质,跨出家门,治理更多社会事务,期待二十一世纪有更多女性参政,共写 human story(人类历史)。”

其次,女性参与公共事务还有助于克服传统政治的痼疾和官僚政治的弊端。联合国2002年对65个国家的187位女性从政者做了调查,其中,80%的女性从政者指出,“因为妇女参政,公众开始相信政治。研究妇女从政问题的专家说,妇女从政“不是出于权欲,而是为了改变事物。”研究者普遍认为女性从政有助于减少腐败。“妇女应该参与政治生活,因为这样可以导致好的管理、性别平等、减少腐败——例如,当秘鲁的妇女占据官僚体系30%的岗位时,那里的腐败就减少了30%。”^[11]在大陆,连续多年查处的腐败大案要案中犯案官员多为男性。台湾的一份民意调查显示,55.1%受访者认为,女性政治人物比男性清廉。^[12]吕秀莲曾号召让“政治女性化”,让政治沾染更多女性特质,“干净、美丽、慈悲、智慧”,呈现真、善、美等等。

再次,女性政治参与有助于实施以人为本和公平正义。女性尤其关注教育卫生、生态环境、妇女儿童和残疾人权益的保护、社会治安和社会风气等问题,积极提出立法和政策建议,努力促进这些方面的进步与发展。中国领导人明确指出:“一个民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会,必然是一个男女平等、妇女全面发展进步的社会,也必然是一个妇女事业与经济社会同步发展、家庭与社会协调发展,妇女不同利益需求均衡发展的社会。无独有偶,原国民党政治副主席章仁香也说过:“女性具有强烈的关怀心,爱好和平、强调清廉、崇尚大自然等等特性,最适合参与政治生活。……两岸妇女必须积极参与社会,尤其是政治参与,并且

努力改造以男性为中心的社会结构和歧视女性的文化,超越历史延续下来的男女两性不平等的权力关系,才可能营造出适合妇女生存发展的社会环境,使社会趋向公平正义”。^[13]

五、参与机制

1995年联合国第四次世界妇女大会通过的《行动纲领》要求各国在立法机构和决策职位中实现女性至少占 30% 的目标。为了提高妇女的参政水平,各国都制定相应的法律法规,从法律法规和国家机制上确保妇女参政的比例。《中华人民共和国宪法》第 48 条第 1 款明确宣布了“妇女在政治的……等各方面享有同男子平等的权利”的宪法原则,选举法、妇女权益保障法等法律也对女性参政规定了一些保障措施。目前大陆已形成以《中华人民共和国宪法》为基础,以《中华人民共和国妇女权益保障法》为主体,包括国家各种单行法律法规、地方性法规和政府各部门行政规章在内的一整套法律体系。国家还制定并实施妇女发展纲要,把保障女性参政纳入社会发展总体规划之中。在具体保障制度方面,《中华人民共和国妇女权益保障法》首次在立法中提出女性参政比例的规定:“妇女享有与男子平等的选举权和被选举权。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的代表中,应当有适当数量的妇女代表,并逐步提高妇女代表的比例。居民委员会、村民委员会成员中,妇女应当有适当的名额。”2005 年妇女权益保障法修正案草案更加明确地规定:“国家采取措施,逐步提高全国人大和地方各级人大的代表中女性代表的比例;城乡基层群众性自治组织成员中,妇女必须有适当的名额,村民委员会成员中至少有一名女性;各级国家机关的领导成员中,应当有一定数量的女性领导成员;社会团体、企业事业单位应当重视选拔女性领导成员;女性较集中的部门、行业管理层中的女性比例应当与女职工比例相适应。在保障法修订的过程中,不少人士曾主张,应当借鉴国际社会的成功典范,在法律中明确女性代表在各级人大中的比例。在实践中,第五、六届全国人大在决定代表名额时,没有涉及妇女代表的比例问题。从七届开始,只对妇女代表比例作出原则性规定,如妇女代表的比例“不低于”或“应高于”上一届的比例等。

在地方,目前有 18 个省区市的地方性法规对人大代表选举中的女性候选人比例作出了规定。不过,由于这一设想直接涉及到选举制度,因此立法机关并未在《妇女权益保障法》中予以采纳。修订后的《妇女权益保障法》已于 2005 年 12 月 1 日起正式实施,但新法中多次出现的“适当”之类的模糊用语,有难以操作之嫌。因此这两年对此的讨论从未间断。2007 年 3 月,十届人大五次会议通过的关于十一届全国人大代表名额和选举问题的决定明确规定,2008 年 1 月产生的中国十一届全国人大代表中,妇女代表的比例将不低于 22%。这是全国人大第一次对妇女代表的比例作出明确规定。

台湾 1947 年制定颁布的《中华民国宪法》第 134 条规定:“各种选举应规定妇女当选名额,其办法以法律定之”,这是台湾女性参政名额制度的法源。其具体内容为:从“中央”到地方各级民意代表的选举中,均应对妇女候选人的计票采取与男性候选人不同的方式。如其得票数不低于男性,则无需保障,否则即采取单独计算,视保障名额的多寡,而在妇女候选人之间互为较量。1991 年修宪后更明确规定,“国民大会以及立法院于选区应选名额在五人以上十人以下者,设有妇女保障名额一席,超过十人者,每满十人再增一席。其余地方民代则于相关地方法规中规定”。但在实际的运作层面,由于台湾多为中小型选区,多数选区应选名额未超过五名,没有达到保障标准,不存在按照保障制度分开计票的必要。从 1992 年第二届“立委”选举以来历届“立委”的选举结果来看,如果将所有的选区平均起来一起计算,则大约有 10% 左右的妇女保障名额。有的学者认为,台湾的保障名额规定已经落后于政治现实,“女性的参政实力已远超过保障名额的限度,政党的女性提名,却仍徘徊不前,原意为保障的下限额度反而成为提名的上限。过低额度规定的妇女保障名额制度,已失去原来保障妇女参政的积极意义和实质作用,有待于作进一步修正。”^[14]因此台湾近年来国内妇女团体在推动妇女参政时,提出用性别比例原则取代妇女保障名额,不再特意规定女性参政人数,而是中性地规定任一性别不得超过 2/3 的比例。“妇女保障名额的目的是保障女性,但是性别比例原则的目的则是促进性别均

势。^[15]

由于两岸政治制度不同,社会经济发展程度不同,媒体作用影响、女性受教育背景不同,两岸的女性在公共事务参与上表现出不同的风格与特色。但“本是同根生”,两岸同受两千多年中华民族传统文化的熏陶,又在很大程度上表现出惊人的相似。目前影响未来两岸女性公共事务参与的最大外因是全球化及其挟裹的全球民主浪潮及政治文化观念,未来在女性参政道路上哪边走得更快点,除了受制于各自采取的政策干预措施外,还要受到很多因素的影响。

[参考文献]

[1] 黄长玲. 从妇女保障名额到性别比例原则——两性共治的理论与实践[J]. 问题与研究(台湾), 2001, (3).

[2] 萧师言, 陆涛. 马英九面临危机: 看重自身形象损害国民党团结[EBOL]. <http://WWW.news.sina.com.cn/c/192611760183.shtml>/2006-12-11

[3] 周群英, 杨金刚. 公平竞争与性别比例政策[N]. 中国妇女报, 2004-09-28

[4] 李薇薇, 崔清新. 中国女干部 1500万人女全国人大代表 604名[EBOL]. <http://www.chinacourt.org/public/detail.php?id=237321>/2007-11-12

[5] 王非, 王晓林. 台美女“立委”多[N]. 环球时报, 2007-01-17.

[6] 杨婉莹. 矛盾的关键多数[N]. 中国时报, 2008-01-31.

[7] 董新峰. 原住民女“立委”当上国民党副主席[N]. 环球时报, 2006-04-24.

[8] 台湾选举花招百出[N]. 环球时报, 2001-11-27.

[9] 女刺客兵团抬抬选情[EBOL]. www.sisterhood.org.tw/2006-10-12.

[10] 台湾政坛七大美女[EBOL]. www.aboluowang.com/life/data/2006/0813/article_2569.

[11] Nurbaiti, A modern society needs female voices, The Jakarta Post, December 30, 2003.

[12] 黄瑞弘. 民进党民调: 吕秀莲居女性参政人物之首[EBOL]. http://www.singtaonet.com/hot_news/gd_20061130/20061130_406881.html

[13] 中国国民党副主席章仁香在第三届海峡两岸妇女发展交流研讨会开幕式上的发言[EBOL]. <http://www.women.org.cn/zhuanti/hxla/fy/zrx.htm>. 2006-09-19.

[14] 谢必震, 林小芳. 试析台湾“立委”选举制度对女性参政的影响[EBOL]. [http://dspace.xmu.edu.cn/dspace/bitstream/2288/676/1/\(44\)](http://dspace.xmu.edu.cn/dspace/bitstream/2288/676/1/(44)).

[15] 黄长玲. 从妇女保障名额到性别比例原则——妇女参政的制度设计[EBOL]. <http://www.alum.ntu.edu.tw/read.php>. 2005-08-16.

(责任编辑 王红丽)

A Contrastive Analysis of Women's Participation in Public Affairs Between the Two Sides across the Taiwan Strait

L IDan, MO Hai-liu

(School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen Fujian 350001)

Abstract: Women's participation in public affairs is not only the concrete manifestation of women's social and political status and state level of political democracy but also the core content and important symbol of advancement and development of women. Women's participation in public affairs between the two sides across the Taiwan Strait have many similarities in levels, methods, effect, and mechanism while it shares differences from each other. The similarities come from the same Chinese traditional culture, and the differences are the results of different political operating mechanism and socio-economic development level of the two sides.

Key words: Cross-strait Women; Participation in Public Affairs